



Samenvatting

Het college heeft kennis genomen van het evaluatierapport over de zorginkoop Wmo/Beschermd Wonen en Jeugdhulp over de periode 2015-2017 en de bestuurlijke samenwerking daarbij. Het college heeft op basis van de aanbevelingen uit de evaluatie besloten tot een doorontwikkeling van de inkoopfunctie, waarbij meer ruimte is voor differentiatie in de inkoop en bekostiging van de zorg dan in de afgelopen jaren. De komende maanden worden de aanbevelingen nader uitgewerkt en worden op basis daarvan aanpassingsvoorstellen aan het college ter besluitvorming voorgelegd. De eerste effecten van de wijzigingen zullen bij de inkoop voor 2019 e.v. zichtbaar moeten worden.

Beslispunten

- 1- Kennisnemen van het integrale onderzoeksrapport Evaluatie Zorginkoop Zuid-Limburg van F-Fort (bijlage 1);
- 2- Kennis te nemen van de ambtelijk adviezen bij de (samengevatte) aanbevelingen uit het onderzoeksrapport ten aanzien van de inkoop Wmo en Beschermd Wonen, te weten:
 - a. Het onderzoek van de verschillende alternatieven, waaronder de centrumregeling, om de bestuurlijke inkoop samenwerking op de schaal van Maastricht-Heuvelland op een duurzame, meerjarige wijze vorm te geven en voor welke zorgproducten deze samenwerking zou moeten gelden (bijlage 3).
 - b. Het opstarten van projectteams die in 2018/2019 de inkoop op de thema's kortdurend verblijf, beschermd wonen, doelmatigheid huidige contracten en begeleiding groep gaan doorontwikkelen.
 - c. Het per thema uit beslispunt 2 b ontwikkelen van een inkoopstrategie op basis van de checklist inkoop zoals door F-Fort aangereikt;
 - d. Bij de uitwerking van Beschermd Wonen expliciet kiezen voor het aangaan van meerjarige overeenkomsten met zorgaanbieders;
 - e. Aanpassen van de samenwerkingsovereenkomst met aanbieders waardoor deze beperkt wordt tot datgene dat nog ingekocht wordt middels bestuurlijk aanbesteden.
- 3- De gemeente Maastricht de vervolgoopdracht te geven een regionaal samengesteld projectteam te formeren met als opdracht een projectplan op te stellen gericht op de uitwerking van de adviezen uit beslispunt 2 en de overige aanbevelingen van F-Fort en deze van een concrete planning te voorzien;
- 4- Aandacht te geven aan een zorgvuldige en tijdige informatievoorziening en communicatie naar en van zorgaanbieders over de wijzigingen in de inkoop 2019 en verder;



- 5- De opdracht te geven de centrumregeling, zoals die uit bijlage 3 blijkt, als richting mee te geven bij de voorbereiding van de inkoop Wmo/BW 2019. Het streven van het college is erop gericht hierover zo spoedig mogelijk besluiten.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 23 februari 2018:

Conform.

Collegevoorstel



1. Aanleiding

F-Fort evaluatieonderzoek en het vervolg

In 2017 heeft in opdracht van de samenwerkende portefeuillehouders in Zuid Limburg een evaluatieonderzoek naar de inkoop van de Jeugdhulp, de Wmo en Beschermd Wonen over de periode 2015-2017 plaatsgevonden. Daarbij is tevens de bestuurlijke samenwerking bij deze inkoop onderzocht. Het onderzoeksrapport wordt nu aan alle 6 Maastricht - Heuvelland gemeenten ter kennisneming voorgelegd. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport zijn al eerder gepresenteerd door het onderzoeksbureau aan het portefeuillehoudersoverleg Maastricht-Heuvelland, de beleidsmedewerkers uit de regio en aan zorgaanbieders in de Ontwikkeltafels van 16 oktober jl.

Vanuit de regionaal samenwerkende beleidsmedewerkers en vanuit de gemeente Maastricht zijn de aanbevelingen zoals die door F-Fort worden gedaan voorzien van een ambtelijk advies. Van alle zes colleges wordt nu een standpunt gevraagd over het ambtelijk advies bij deze aanbevelingen voor zover dit de inkoop van de Wmo en Beschermd Wonen betreft. Primair gaat het nu om de vraag, of de inkoop samenwerking ook na 2018 in regionaal verband wordt voortgezet, in welke samenwerkingsvorm en voor welke zorgvormen.

Op verzoek van het portefeuillehoudersoverleg Maastricht-Heuvelland is ambtelijk onderzocht welke samenwerkingsvormen tussen de Maastricht-Heuvelland gemeenten bij de inkoop Wmo/Beschermd Wonen mogelijk zijn. In bijlage 3 is de uitkomst van dit onderzoek opgenomen. Op basis van het onderzoek blijkt, dat de centrumregeling zoals die ook voor de inkoop van de jeugdhulp op Zuid Limburgse schaal wordt gehanteerd, de meest voor de hand liggende keuze is. Het portefeuillehoudersoverleg Maastricht-Heuvelland heeft op 24 januari 2018 met deze conclusie ingestemd. Het streven is erop gericht dat definitief besluit hierover op basis van een concreet uitgewerkte regeling zo spoedig mogelijk na de gemeenteraadsverkiezingen door colleges en raden worden genomen.

In het F-fort onderzoek is alleen de inkoop van de nieuwe Wmo-taken geëvalueerd. De zes gemeenten werken sinds 2007 ook al samen voor de inkoop van de zogenaamde oude Wmo-taken. Vanuit de regio is gevraagd te onderzoeken of het voordelen biedt de oude Wmo taken ook onder de toekomstige samenwerking te brengen of daar in ieder geval de ruimte voor te creëren in de te ontwerpen regeling. Of hiervan daadwerkelijk vanaf 01-01-2019 gebruik gemaakt gaat worden is mede afhankelijk van lopende aanbestedingsprocedures c.q. bestaande afspraken..



Voor de inkoop van Jeugdhulp op de schaal van de 18 Zuid Limburgse gemeenten heeft een parallel besluitvormingsproces plaatsgevonden waarbij unaniem, al dan niet onder nadere voorwaarden, voor continuering van de centrumgemeente constructie is gekozen. Wel dient de aflopende centrumregeling te worden vernieuwd.

De aanbevelingen van F-Fort zijn veelomvattend en zijn ook niet allemaal in de beslispunten opgenomen. De aanbevelingen lenen zich er niet voor om allemaal in korte termijn te worden gerealiseerd. In verband hiermee is voorgesteld, de gemeente Maastricht opdracht te geven om een regionaal samengesteld projectteam in te richten met als opdracht een projectplan op te stellen gericht op de realisatie van de aanbevelingen en de ambtelijke adviezen. De uitvoering van dit projectplan kan dan op basis van de daarin opgenomen mijlpalen door de opdrachtgevers worden gemonitord. Daartoe worden periodiek voortgangsrapportages aan de portefeuillehouders MH uitgebracht. De uitkomsten komen ter besluitvorming terug in de colleges, voor zover deze de bestuurlijke kaderstelling bij de inkoop raken. Het ambtelijk advies bij de aanbevelingen voorziet al in een aantal speerpunten waarmee 2018 een start wordt gemaakt, zie hiervoor beslispunt 2 b.

Voorliggende besluitvorming

De beslispunten in dit voorstel moeten nog nader uitgewerkt worden. Ook wordt nu nog geen definitief besluit ten aanzien van het wel/niet aangaan van een centrumregeling genomen, hiermee wordt gewacht tot na de gemeenteraadsverkiezingen. Wel worden de beslispunten als richting meegegeven ter voorbereiding op de inkoop 2019. Het aangaan van een toekomstige samenwerkingsvorm zal nog in een uitgewerkte regeling ter besluitvorming moeten worden geagendeerd. Daarvoor is het nodig tijdig te weten welke gemeenten meedoen en in welke omvang. Een mogelijke reguliere aanbesteding van één of meer arrangementen zal immers in 2018 een langdurige doorlooptijd kennen en ook de nodige tijd voor implementatie van de uitkomsten vragen.

2. Context

In 2014 is besloten de inkoop voor de nieuwe Wmo taken gezamenlijk op de schaal van Maastricht-Heuvelland te organiseren. De gemeente Maastricht heeft dit namens de vijf Heuvellandgemeenten voor de subregio voor de periode 2015-2018 verzorgd, op basis van bestuurlijke afspraken tussen de betrokken colleges.

De gemeente Maastricht is door het Rijk tot 2020 aangewezen als centrumgemeente voor de inkoop van Beschermd Wonen voor zowel de subregio Maastricht-Heuvelland als de Westelijke Mijnstreek en ontvangt hiervoor ook de middelen van het Rijk voor beide subregio's.



In 2017 heeft een onafhankelijke, externe evaluatie van de samenwerking bij deze inkoop (en ook bij die van de Jeugdhulp) door inkoopadviesbureau F-Fort plaatsgevonden. Het adviesrapport gaat ter kennisneming bij dit collegevoorstel (bijlage 1).

In dit collegevoorstel wordt ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen die F-Fort over de toekomstige inkoop van de Wmo vanaf 2019 en Beschermd Wonen vanaf 2020 doet. De aanbevelingen van F-fort zijn in bijlage 2 van een ambtelijk advies voorzien.

De uitvoering van een aantal van de aanbevelingen die F-fort doet zal in 2018 moeten worden voorbereid om in 2019 effect te kunnen hebben. Niet alle aanbevelingen die F-Fort doet zullen al in 2018 worden opgepakt. F-Fort constateert in haar onderzoek, dat het ambitieniveau de afgelopen jaren te hoog is geweest en pleit voor een meer gedoseerde aanpak van de aanbevelingen. De doorontwikkeling naar meer professionele inkoopverhoudingen tussen gemeenten en zorgaanbieders met betrokkenheid van de overige ketenpartners zal nog geruime tijd in beslag nemen.

3. Gewenste situatie

Toekomstige inkoop samenwerking

Met besluitvorming over dit voorstel wordt de basis gelegd voor een toekomstige samenwerking bij de inkoop van de Wmo en Beschermd Wonen ingaande in respectievelijk 2019 en 2020. Dit is geen samenwerking omwille van de samenwerking, maar vanuit de overtuiging van gemeenten in de regio dat we elkaar bij deze zorginkoop nodig hebben. Samen kunnen we de benodigde expertise en ervaring ontwikkelen en de beoogde transformatie in de zorg vormgeven. Dat wil niet zeggen dat alle producten gezamenlijk ingekocht moeten worden: ruimte voor lokale bestuurlijke accenten en experimenten is wenselijk.

F-Fort adviseert om net als bij de inkoop van jeugdhulp ook voor Wmo te werken met een basispakket en een keuzepakket. Op korte termijn lijkt bij geen van de zes gemeenten behoefte te bestaan om een eigen inkoop te starten voor de Wmo taken. Wel kan bij een evaluatie van de werking van de toekomstige samenwerkingsvorm en mogelijk als gevolg van de doorontwikkeling/zorgtransformatie deze behoefte alsnog ontstaan. De te ontwerpen regeling zal hier rekening mee moeten houden (groeimodel), al wordt voor de korte termijn geadviseerd deze aanbeveling niet over te nemen.



Positie (beoogde) centrumgemeente

De gemeente Maastricht geeft aan, dat zij de zorginkoop voor de regio Maastricht-Heuvelland wil blijven verzorgen, maar dat zij hiervoor wel een langdurig commitment van de deelnemende gemeenten vraagt. Vandaar ook de wens om een samenwerkingsvorm voor onbepaalde tijd aan te gaan. Dat biedt de basis om ook de inkooporganisatie de benodigde continuïteit te bieden en daarmee verder te kunnen bouwen aan een kwalitatief hoogwaardige, professionele inkooporganisatie. Gelet op het hoge verloop de afgelopen jaren in de bemensing van team Inkoop is dit echt nodig, ongeacht de wijze van samenwerking.

De gemeente Maastricht geeft aan, desgewenst ook de back-office taken van de inkoop zoals het contractbeheer, de declaratieprocessen en het betalingsverkeer voor de Heuvellandgemeenten te kunnen verzorgen. Voor de inkoop van de jeugdhulp gebeurt dit nu ook al op de schaal van de 18 samenwerkende gemeenten. Bij het uitwerken van een samenwerkingsvorm voor de inkoop Wmo/Beschermd Wonen zal de wenselijkheid hiervan worden betrokken. Daarbij zullen tevens de uitkomsten van een extern onderzoek naar de back-office functie, zoals dat momenteel door de gemeenten Vaals, Eijsden-Margraten en Gulpen-Wittem wordt uitgevoerd, worden betrokken.

Uitwerking thema's

F-Fort adviseert niet meteen alle aanbevelingen tegelijk op te pakken. Geen "beeldenstorm" dus, niet naar inhoud en niet naar proces. Vandaar dat in beslispunt 2 b voor de komende periode de volgende te onderzoeken thema's zijn benoemd. Deze thema's zijn ontleend aan de arrangementen zoals die tot nu toe via bestuurlijk aanbesteden worden ingekocht:

- kortdurend verblijf
- beschermd wonen
- doelmatigheid huidige contracten
- begeleiding groep

Deze thema's worden in deelprojecten vanuit transformatiedoelstellingen en inkooperspectief in 2018/2019 doorontwikkeld met de checklist van F-fort als hulpmiddel. Dit kan leiden tot een andere beschrijving van de bijbehorende arrangementen, een andere vorm van aanbieden (bijvoorbeeld vrij toegankelijk) maar ook tot een andere wijze van inkopen/financiering. Deze thema's worden in deelprojecten vanuit transformatiedoelstellingen en inkooperspectief in 2018/2019 doorontwikkeld met de checklist van F-fort als hulpmiddel. Hierbij zal worden toegewerkt naar een optimale, effectieve, efficiënte, kostenbesparende en beheersmatig verantwoorde inkooprelatie met de aanbieder(s) van diensten (dus geen 'overbodige' aanbesteding of marktwerking waar dat niet noodzakelijk is).



De uitkomsten hiervan worden als kaders voor de inkoop ter besluitvorming aan de colleges voorgelegd.

Ruimte voor ontwikkeling: pilots

In de doorontwikkeling van de inkoop van verblijf bij Beschermd Wonen wordt er in de toekomstige samenwerkingsvorm ruimte gecreëerd voor het uitvoeren van lokale pilots om de aansluiting qua bekostiging/inkoop van deze zorgvormen bij de gewenste ontwikkelingen te borgen. De visie op Beschermd Wonen zoals die in 2018 wordt vastgesteld zal hieraan richting geven.

Ook kan binnen de gezamenlijke inkoop vanuit de toekomstige samenwerkingsvorm worden besloten om een bepaald arrangement door een aantal gemeenten in de vorm van een pilot in te kopen/te financieren. Of een dergelijke pilot in alle gevallen door team inkoop van de gemeente Maastricht ondersteund kan worden is niet op voorhand te zeggen. Dit zal afhangen van wet- en regelgeving en jurisprudentie op het terrein van inkoop en mededinging in relatie tot de inhoud van de pilot. Mogelijk dat de betrokken gemeenten zelf gezamenlijk deze pilot invullen. Bij de uitwerking van de nieuwe samenwerkingsvorm zal hiermee zoveel mogelijk rekening worden gehouden.

Met deze aanpak kan ook onder de werking van een samenwerkingsvorm invulling worden gegeven aan de gewenste 'couleur locale'.

Bestuurlijk aanbesteden

Bij de start van de inkoop samenwerking in 2014 is voor de methode van bestuurlijk aanbesteden gekozen. F-Fort constateert, dat dit een slimme juridische constructie is, maar geen inkoop in zuivere vorm. Deze aanbestedingswijze heeft in 2015 goed gewerkt, gelet op de grote onzekerheid en onduidelijkheid waarin de gemeenten toen moesten functioneren. F-fort adviseert wel, bij het nadenken over de vraag welke inkoopstrategie voor de toekomst het meest wenselijk is, ook andere alternatieven te betrekken. En daarin, afhankelijk van het in te kopen product, ook te durven differentiëren. Dit betekent hoogstwaarschijnlijk, dat we voor 2019 en verder voor de inkoop van bepaalde arrangementen afscheid nemen van bestuurlijk aanbesteden. Dit zal bij de uitwerking van de deelprojecten aan de orde komen. Dan komen ook aanpalende vragen aan de orde zoals hoeveel zorgaanbieders hebben we voor dit arrangement nodig en wat is een logische bekostigingsvorm. De uitwerking van deze vragen komt uiteraard ook terug in de colleges. F-Fort adviseert de samenwerkingsovereenkomst, waarin het collectieve proces van bestuurlijk aanbesteden tussen gemeenten en zorgaanbieders is vastgelegd, aan te passen (beslispunt 2 e). Producten en diensten die, als uitkomst van het nadere onderzoek, op een andere manier dan via bestuurlijk aanbesteden zullen worden ingekocht/gefinancierd vallen buiten de scope van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst.



4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

De gezamenlijke inkoop van de Wmo en Beschermd Wonen zoals hier voorgesteld biedt ook na 2018 de garantie, dat de professionele zorg aan de burgers in de regio die dit nodig hebben is gewaarborgd.

5. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

6. Personeel en organisatie

Niet van toepassing

7. Informatiemanagement en automatisering

De besluitvorming over dit voorstel heeft op zichzelf geen gevolgen voor dit onderwerp. Wel kan dit bij de uitwerking in deelprojecten het geval zijn, maar dit valt nu nog niet te voorspellen.

8. Financiën

Nieuwe samenwerkingsvorm budgettair neutraal

In de periode 2015-2018 werd de Wmo-dienstverlening gezamenlijk voor de zes gemeenten ingekocht op basis van ad hoc bestuurlijke afspraken. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan hebben geleid tot een aantal randvoorwaarden die aan een nieuwe inkoop samenwerking kunnen worden gesteld. De nieuwe samenwerkingsvorm:

- Mag niet tot meerkosten leiden, waar mogelijk streven naar verlaging van capaciteit en kosten
Garandeert de lokale bestuurlijke invloed
- Gaat gepaard met minimale bureaucratie
- Biedt duidelijke voordelen op het terrein van slagkracht en procesefficiency
- Kent een zakelijke verhouding tussen de deelnemers over de omvang van de dienstverlening van de centrumgemeente naar de partners in de samenwerking

Dit zijn uitgangspunten die bij de uitwerking van de samenwerkingsvorm worden meegenomen. Op voorhand kan al wel worden opgemerkt dat het aangaan van een nieuwe samenwerkingsvorm op zichzelf niet tot meerkosten leidt, als de afspraken over de bekostiging van de gezamenlijke inkoop niet wijzigen.

Maar als het takenpakket van de gemeente Maastricht wijzigt ten opzichte van de huidige situatie zal dit wel financiële gevolgen hebben. Bijvoorbeeld als het takenpakket zou worden uitgebreid met de inkoop van de oude Wmo-taken. Of als de back-office taken van de Heuvellandgemeenten bij de gemeente Maastricht zouden worden ondergebracht. Dergelijke keuzes staan echter los van de



vorm waarin de inkoop samenwerking wordt georganiseerd en zijn op dit moment ook nog niet aan de orde.

Kostentoerekening

Bij samenwerking kunnen de vaste kosten, de kosten die iedere gemeente ook afzonderlijk zou moeten maken, gedeeld worden. Dat is het samenwerkingsvoordeel. Als de samenwerking voortgezet wordt, zullen de vaste kosten precies in beeld worden gebracht en een met de samenwerking bij de inkoop Jeugdhulp vergelijkbare kostentoerekening gaan toepassen. Dit wordt meegenomen bij de uitwerking van de nieuwe samenwerkingsvorm .

9. Aanbestedingen

Bij dit voorstel niet van toepassing. De uitwerking van de aanbevelingen van F-Fort zullen uiteraard wel getoetst worden aan het aanbestedingsbeleid en de geldende wet- en regelgeving.

10. Participatie tot heden

Bij de onderzoeksmethode (Q-sort) die F-Fort heeft gehanteerd is een groot aantal betrokkenen geïnterviewd. Van gemeentebestuurders tot zorgaanbieders, van cliëntorganisaties tot beleidsmedewerkers, van toegangsmedewerkers tot team inkoop. Dit heeft geleid tot een breed beeld over de verschillende belevingen bij de zorginkoop.

11. Voorstel

- 1- Kennisnemen van het integrale onderzoeksrapport Evaluatie Zorginkoop Zuid-Limburg van F-Fort (bijlage 1);
- 2- Kennis te nemen van de ambtelijk adviezen bij de (samengevatte) aanbevelingen uit het onderzoeksrapport ten aanzien van de inkoop Wmo en Beschermd Wonen, te weten:
 - a. Het onderzoek van de verschillende alternatieven, waaronder de centrumregeling, om de bestuurlijke inkoop samenwerking op de schaal van Maastricht-Heuvelland op een duurzame, meerjarige wijze vorm te geven en voor welke zorgproducten deze samenwerking zou moeten gelden (bijlage 3).
 - b. Het opstarten van projectteams die in 2018/2019 de inkoop op de thema's kortdurend verblijf, beschermd wonen, doelmatigheid huidige contracten en begeleiding groep gaan doorontwikkelen.
 - c. Het per thema uit beslispunt 2 b ontwikkelen van een inkoopstrategie op basis van de checklist inkoop zoals door F-Fort aangereikt;
 - d. Bij de uitwerking van Beschermd Wonen expliciet kiezen voor het aangaan van meerjarige overeenkomsten met zorgaanbieders;
 - e. Aanpassen van de samenwerkingsovereenkomst met aanbieders waardoor deze beperkt wordt tot datgene dat nog ingekocht wordt middels bestuurlijk aanbesteden.



3. De gemeente Maastricht de vervolgoopdracht te geven een regionaal samengesteld projectteam te formeren met als opdracht een projectplan op te stellen gericht op de uitwerking van de adviezen uit beslispunt 2 en de overige aanbevelingen van F-Fort en deze van een concrete planning te voorzien;
4. Aandacht te geven aan een zorgvuldige en tijdige informatievoorziening en communicatie naar en van zorgaanbieders over de wijzigingen in de inkoop 2019 en verder;
5. De opdracht te geven de centrumregeling, zoals die uit bijlage 3 blijkt, als richting mee te geven bij de voorbereiding van de inkoop Wmo/BW 2019. Het streven van het college is erop gericht hierover zo spoedig mogelijk besluiten.

12- Uitvoering, evaluatie en vervolg

Op basis van de besluitvorming door de zes colleges over dit collegevoorstel zal de gemeente Maastricht samen met de regio de aanbevelingen van F-fort nader uitwerken en de te maken keuzes ter besluitvorming aan de betrokken colleges van de Maastricht-Heuvellandgemeenten voorleggen. Voor deze uitwerking wordt een projectplan opgesteld waarin de aanbevelingen van F-fort op basis van bijlage 2 als deelopdrachten worden opgenomen en van een planning worden voorzien. De planning zal vooralsnog uitgaan van twee jaarschijven (2018/2019). Het portefeuillehoudersoverleg Maastricht-Heuvelland en de gemeente Maastricht als inkopende organisatie worden periodiek over de voortgang gerapporteerd. Besluitvorming over de uitkomsten van de deelprojecten vindt in de colleges van de Maastricht-Heuvellandgemeenten plaats.